

O Controle do Judiciário: Desconstrução e Reconstrução*

JESSÉ TORRES PEREIRA JUNIOR

Desembargador, Professor da Escola da Magistratura e Gerente do Fundo Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro

A presença, em painel sobre o Controle do Judiciário, de quem gerencia a arrecadação das receitas próprias do Tribunal de Justiça fluminense, soou-me tão estranha quanto de certo que aos senhores estará surpreendendo. Transmitido e aceito o convite para participar deste encontro, mais pela honra e o prazer de desfrutar da ilustre companhia do que pela aptidão para enfrentar o desafio, deduzi as segundas intenções do convite. E à surpresa somou-se a apreensão. É que a gestão das receitas do Fundo Especial do Tribunal de Justiça coloca em confronto, desde que ultrapassados os limites da realidade institucional estadual, a finalidade de modernizar-se a estrutura judiciária brasileira e o método adequado para persegui-la, considerado o cenário nacional. A tarefa é muitíssimo maior do que aquele designado para dela desincumbir-se. Mormente em poucos minutos. Sorte que a qualidade dos demais integrantes do painel garante a qualidade do conteúdo. Daí prevenir que minha intervenção terá o tom de acanhado testemunho, haurido da experiência de limitada gestão.

Do ponto de vista das ciências sociais, a do Direito incluída, qualquer processo de pesquisa tem início por uma operação de desconstrução-reconstrução do objeto, isto é, uma operação de ruptura com os termos por meio dos quais um problema é colocado, e com os quais uma realidade é apresentada ou descrita como resultante do senso comum ou do saber espontâneo. A seguir-se, passa-se à reconstrução dessa realidade segundo molduras conceituais que o saber haja estruturado em categorias tidas como cientificamente aceitáveis.

* Texto baseado em intervenção do autor em painel sobre o tema, realizado em Seminário sobre Controles, promovido pelo TJRJ aos 10.05.2004, de que foi expositor o Ministro Nelson Jobim, do Supremo Tribunal Federal, e debatedor o Advogado Nilo Batista.

Com o tema do controle não é diferente. Tem sido colocado, com exagerada dose de paixão pelas várias perspectivas sob as quais é analisado, como um *a priori* decorrente de afirmado consenso social: o controle é necessário porque o Judiciário não funciona a contento.

A idéia de impor-se controle sobre o que não funciona, ou o que funciona de modo insatisfatório, não deve levar a hostilidades. Nem de quem a suscita e sustenta, nem de quem a ela se oponha e rejeite. Pela singela razão de que é inerente à organização social. Questão central, que sempre preocupou e preocupa teóricos e reformadores sociais, é a de se saber por que e como a sociedade se mantém, a despeito do egoísmo individual e dos conflitos coletivos que sempre caracterizaram a presença do homem no planeta, desde a odisséia de Homero às guerras de Bush (com escusas a Homero pela precária comparação de “estilos”).

Para a maioria desses cientistas sociais, que se contam às centenas, debruçados sobre a questão desde fins do século XIX, a resposta repousa na idéia do controle social: a sociedade se mantém porque exerce sobre a conduta do indivíduo ou de grupos um controle que produz a sua ordem interna, ou que restabelece a ordem interna quando infringida (v. *Dicionário Enciclopédico de Teoria e de Sociologia do Direito*, págs. 160 e seguintes. Ed. Renovar, 1999). O chamado controle social é reconhecido como aquele que protege a sociedade contra os desmandos do indivíduo ou de grupos. Logo, nada mais previsível e conforme à dinâmica social do que se cogitar de instrumentos de controle quando a sociedade se percebe desprotegida ou ameaçada.

O cenário do cotidiano clama pelo atávico apelo ao controle social. E não apenas sobre o Judiciário, que é, a seu turno, um dos mais antigos instrumentos de controle social. A realidade da desproteção, denunciada pela instantaneidade dos meios de comunicação, tem tornado tão mais agudas e disseminadas as já por si inaceitáveis desigualdades e discriminações entre seres humanos, que o apelo por controles mais efetivos dirige-se a todos os Poderes constituídos do Estado. E já há quem pondere que os Estados nacionais perderam a capacidade de serem soberanos no mundo dominado pela globalização.

Por isto que a idéia de controle social sobre o Judiciário, tanto quanto sobre o Executivo e o Legislativo, encaixa-se no momento histórico e não pode ser tratada como um malicioso exercício de intriga entre os Poderes ou entre pessoas de má-fé, conquanto não se possa

afastar, como inevitável na natureza humana, a presença de oportunistas e oportunistas. Existem mazelas pulverizadas pelo aparato estatal e no corpo social, sendo desnecessário qualquer dado estatístico para demonstrá-las tal a sua explicitação no dia-a-dia. E o controle social é uma das soluções inerentes.

É o próprio Estado que se encontra em xeque, bem como a capacidade da sociedade para reestruturá-lo. Reestruturação que a muitos não parece interessar. Os mais assíduos “clientes” do Judiciário (agentes empresariais e entidades governamentais de atuação direta ou mediante concessão ou permissão de serviços públicos, ao que demonstram as estatísticas) têm manejado o tempo de processamento judicial como tática que os livra da satisfação pronta de direitos, que sabem devidos, inclusive pela reiteração das decisões pretorianas que os reconhecem em inúmeros precedentes de idêntico teor.

No segmento do controle sobre o Judiciário, talvez se aninhem dificuldades especiais, devidas à complexidade de sua missão e da obsolescência dos métodos, dos procedimentos e das técnicas utilizados em seus processos de trabalho. Não é à toa que a reforma do Judiciário tramita há doze anos pelo Congresso Nacional, provocando antagonismos, alguns inconciliáveis. Recorde-se de que, na década de 1970, emenda constitucional criou o mesmo Conselho Nacional de Justiça que se quer, agora, instituir como inovação exigida pela ordem democrática. Curiosa ironia histórica, posto que o anterior Conselho decorreu de reforma patrocinada por governo ditatorial. O que confirma que o tema do controle não se presta a servir de traço distintivo entre democratas e não democratas.

A desconstrução do problema leva, nesse primeiro nível de aproximação, à recusa do rótulo “controle externo”, inadequado porque vazio de sentido, lato ou específico, tampouco como dele faz uso a Constituição para identificar o controle parlamentar das funções administrativas dos poderes públicos por intermédio dos Tribunais de Contas (artigos 70 e segs.). O que se almeja é a efetividade do controle social sobre os Poderes do Estado, incluindo o Judiciário, e de modo a fazê-los mais operantes em favor da sociedade, ao invés de contidos pelos seus próprios dilemas e perplexidades.

Passa-se, assim, ao nível seguinte do problema: a solução esgota-se no controle social ou este seria o estimulador da reforma de estru-

tura e de processos de trabalho do Judiciário? A partir daqui, presto depoimento como testemunha, ou seja, falo sobre fatos de minha ciência pessoal, na qualidade de gestor do Fundo Especial do Tribunal de Justiça deste Estado.

O Poder Judiciário dos sonhos de todos nós, jurisdicionados e prestadores da tutela jurisdicional, não pode ser o que se estrutura e se administra como ao tempo dos tribunais da relação ou da velha república, quiçá ainda nas novas e novíssimas repúblicas. O Judiciário apto a acudir à sede de justiça, que marca os homens desde os tempos bíblicos, deve optar pela modernidade da gestão, talvez escolhendo, como o Judiciário fluminense vem implementando, o modelo organizacional conhecido como “linha de frente-retaguarda”, segundo o qual se fortalece a gestão das atividades-meio (planejamento, tecnologia da informação, logística, controle interno das despesas de qualquer natureza, democratização e disseminação do conhecimento gerado pelas atividades judiciais), para que se assegure fluência e presteza na entrega da tutela jurisdicional, de modo cada vez mais descentralizado e próximo dos jurisdicionados, tanto quanto visível pela população.

Assim o digo porque as receitas arrecadadas pelo Fundo Especial do Tribunal de Justiça, criado por lei de 1996, têm sido suficientes para manter-se o custeio e investir-se, em todas as 91 Comarcas do Estado, na informatização dos serviços, administrativos e judiciais; na edificação de foros regionais; na instalação de multiplicados juizados de atendimento gratuito a causas de valor inferior a 40 salários mínimos; em programas especiais de atendimento a populações interioranas, situadas a maior distância dos foros; na construção de um padrão universal de gestão ISO (normas rigorosamente técnicas, despidas de qualquer conotação política ou ideológica) também para os trabalhos de Câmaras, Juízos e Serventias; na formação e no treinamento de magistrados e servidores, sem cuja atuação apropriada nenhum modelo de gestão assegura desempenho adequado à missão de distribuir justiça. Tudo amparado em ferramentas de controle de custos e resultando em elevação da produtividade. Vale dizer, com razoável grau de eficiência e eficácia. Ou seja: é perfeitamente possível nutrir o sonho e fazer acontecer um Judiciário renovado em suas práticas de gestão administrativa e judiciária, por vontade e movimento do próprio Judiciário.

A questão seguinte: um Conselho Nacional de Justiça seria o instrumento de controle social necessário e apto para impulsionar o movimento reformador das práticas judiciárias, em todo o País? Atrevo-me a ultrapassar, por instantes, o limite do relato testemunhal e formular juízo de valor. A resposta será sim ou não conforme a natureza da missão que se lhe atribua e a qualificação de seus membros para cumpri-la. O que também não constitui novidade conspiratória, em matéria de gestão por objetivos.

Um Conselho Nacional de Justiça será necessário se corresponder à percepção que a sociedade tenha da quadra histórica, independentemente do que possam entender os operadores do direito, magistrados incluídos. Cuida-se de opção macropolítica e, não, nesse patamar, de opção jurídica. Mas não será a resposta por que anseia a sociedade insegura se se amesquinhar o seu foco, direcionando-o apenas para a perseguição de faltosos a seus deveres funcionais. Sem embargo de justificar-se a intervenção do Conselho em casos de comprovada omissão das autoridades judiciárias originariamente competentes para a apuração de vícios denunciados com base em veementes indícios, o que só se pode admitir como fato excepcional, merecedor, por isto mesmo, de intervenção. No Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, sequer como fato episódico ou excepcional seria possível vislumbrar a necessidade de uma tal intervenção; é da tradição deste Tribunal a apuração de qualquer comportamento que sugira lesão à moralidade administrativa ou jurisdicional, com a conseqüente responsabilização, se, observado o devido processo legal, confirmar-se o desvio funcional.

Imagine-se a ineficiência, como instrumento reformador, de um Conselho que se transformasse em um grande cartório nacional de processamento de queixas e reclamações, fundadas ou não, contra decisões judiciais proferidas em qualquer das milhares de comarcas brasileiras. Seria como se o Conselho concentrasse o seu ângulo de observação no atraso com que se prolatasse a decisão de um processo em curso perante o Juízo de minúscula cidade, ao invés de indagar por que fora elevada à categoria de Comarca, com todos os custos de manter-se a estrutura de um foro judicial (serventuários, juiz, promotor, defensor e respectivas instalações e materiais), região que, por sua rala densidade de conflitos, poderia ser atendida de modo diverso. Em outras palavras, trocar-se-ia o essencial pelo acidental, o substancial pelo ins-

trumental. E se a demora ou imperfeição se desse na entrega da prestação jurisdicional em processo envolvente de vultosos interesses e de grande repercussão, isto justificaria, por si só, a intervenção do Conselho, a desautorizar o Tribunal competente, a requerimento dos titulares de interesses contrariados? Seria esse o caminho para prestigiar-se a independência que o Judiciário deve ter, como garante das liberdades e da paz social?

Curial que essa vertente de atuação em nada contribuiria para a reforma do Judiciário em busca de eficiência e eficácia. Ao contrário, replicaria custos, ineficiências e, provavelmente, mais processos para agravar a já insuportável carga dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, posto que deste seria a competência para conhecer e julgar demandas contra atos do Conselho. Além de acarretar enorme frustração em todos os que houvessem acreditado na solução da intervenção, sentimento que, a seu turno, retardaria o processo evolutivo da gestão judiciária.

Um Conselho Nacional de Justiça atenderia às expectativas da sociedade se se apresentasse como o foro competente de formulação estratégica sobre a reforma do Poder Judiciário em todas as esferas e instâncias. Temo que tal enunciado pudesse ser compreendido como mero exercício de retórica apaziguadora. Daí ousar propor a composição de uma agenda afirmativa de temas cujo exame, de que fluíssem objetivas orientações, contribuiria para a gradual absorção de novos métodos e práticas de gestão administrativa e judiciária em todos os tribunais brasileiros, respeitada, desnecessária a ressalva, a autonomia federativa posta na Constituição da República.

Medite-se sobre a repercussão estratégica dos seguintes temas, que certamente já ocupam debates entre os operadores do direito, mas de forma fragmentada, assistemática, à margem das instâncias estatais providas de poder decisório, sem influência, portanto, na gerência e na operação do dia-a-dia da administração judiciária:

I – a autonomia administrativa e financeira assegurada ao Poder Judiciário pelo art. 99 da CF/88 – quais os instrumentos que poderiam torná-la efetiva, o que hoje não ocorre na maioria dos tribunais; a experiência dos tribunais que contam com fundos especiais poderia ser multiplicada pelos Estados? Com que possibilidades de arrecadação significativa em face da realidade econômica de cada Estado? E quais

seriam as alternativas na hipótese de realidades econômicas incapazes de gerar arrecadação expressiva, certo que, sem receitas dessa índole, inviabiliza-se qualquer propósito reformador, por melhor e mais sincero que possa ser;

II – o desenho de uma estrutura básica referencial para o conjunto das unidades organizacionais essenciais de um tribunal de justiça, com o fim de harmonizar/padronizar atividades comuns; há modelos disponíveis, incluindo o do Judiciário fluminense, que poderiam servir de inspiração para um padrão nacional, nos pontos em que fosse cabível a uniformização;

III – a aplicação de um padrão universal de gestão para os métodos e processos de trabalho de juízes e serventias judiciais, em busca da excelência preconizada pelas normas ISO (internacionais e brasileiras);

IV – a formação profissional especializada de administradores judiciários (MBA em administração judiciária, cujo conteúdo programático já foi testado em cursos realizados pelo Judiciário fluminense, em convênio com a Fundação Getúlio Vargas);

V – o fortalecimento dos instrumentos de controle interno de cada tribunal sobre a arrecadação de receitas, a realização de despesas e a execução orçamentária dos órgãos do Poder Judiciário, em efetivo cumprimento ao art. 74 da CF/88;

VI – a disseminação/democratização do conhecimento gerado pelas atividades judiciais em favor dos públicos internos e externos de um tribunal de justiça, mediante a incorporação, a suas respectivas estruturas organizacionais, da moderna área da gestão do conhecimento, com forte apoio na tecnologia da informação (acesso, em tempo real, a periódicos, decisões, estudos, pareceres, atos processuais, repertórios e classificadores de jurisprudência, entre outros produtos);

VII – os limites da eventual participação do magistrado nas atividades de administração judiciária, de que se devem desincumbir, sobretudo, servidores capacitados para a gestão;

VIII – a formação contínua do magistrado, com base em estrutura curricular e como requisito para a progressão na carreira; cogitar-se-ia da vinculação, ao Conselho, da Escola Nacional da Magistratura, que seria o seu braço operacional de uma política de formação permanente, a convolar-se em “universidade corporativa” oportunamente, tal como ocorre nas maiores organizações empresariais, a cujo porte se

equiparam, hoje, os maiores tribunais do País (o TJRJ conta, em números redondos, com 12 mil servidores, 700 magistrados, orçamento anual de um bilhão e meio de reais, instalações que ocupam áreas físicas equivalentes a três Maracanãs, recebendo, a cada ano, um milhão de novas ações distribuídas, em território com mais de 13 milhões de habitantes);

IX – a moral e a ética do magistrado na era do “governo eletrônico” e da “opinião pública midiática”; o primeiro, produzindo notável revolução no acesso a acervos científicos e culturais, por conseguinte na apreensão e na atualização do conhecimento, porém tendente, conforme o caso, a produzir “pacotes temáticos” direcionados segundo interesses específicos, eventualmente deformadores; a segunda, pretendendo exercer influência sobre a formação do convencimento do magistrado, especialmente em casos de maior apelo popular, sob o ponto de vista da mídia, alheia às provas produzidas nos autos;

X – utilização intensiva das tecnologias da informação e da comunicação para a modernização da prestação jurisdicional, em todos os seus graus.

Um Conselho Nacional de Justiça com esse foco estratégico, que lograsse converter em orientações e recomendações concretas uma agenda desse perfil, certamente que funcionaria como êmulo balizador da reforma das estruturas do Poder Judiciário, que é a única capaz de elevar o teor de eficiência e eficácia de suas atividades. Sem esquecer-se de que a redução do tempo de processamento dos litígios dependerá, também, da reforma da legislação processual.

A pergunta final: basta a reforma do Poder Judiciário para que a sociedade resolva o problema da efetividade de seu controle sobre os Poderes do Estado, com o fim de torná-los mais eficientes e eficazes?

A milenar sabedoria chinesa, que jamais saiu de moda qualquer que fosse a feição do poder político dominante, define felicidade como a circunstância de vida em que se tem “algo para fazer, algo para esperar e alguém para amar”. É evidente que do Estado e de seus Poderes constituídos não se pode exigir o dom de realizar, plenamente, tais circunstâncias na experiência pessoal de cada cidadão. No entanto, a desesperança e a insegurança chegaram a tal ponto que parece ser isto que a sociedade está a exigir do Estado. Daí a premência de quem cobra e o ressentimento de quem é cobrado, diante de missão que parece impossível.

A justiça social, tanto quanto a felicidade individual, é obra de todos e de cada um. Mas se cada qual souber aplicar com seriedade e adequação os meios confiados à sua gestão, decerto que a sociedade estará mais próxima de ser justa e os servidores públicos, incluindo os magistrados, mais próximos do incomparável bem-estar que resulta da certeza do dever bem cumprido. Em termos de Poder Judiciário do século XXI, o desafio demanda saber como prestar a jurisdição e também como gerir os meios necessários à prestação, com pertinência e transparência.◆